

CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DE L'EUROPE

Résolution 74 (1999) sur les politiques pour les enfants/adolescents déhérités et les familles¹

(Extrait de la Gazette officielle du Conseil de l'Europe – mars 1999)

Le Congrès,

1. Ayant pris connaissance :

- i. des résultats de la Conférence Internationale sur les politiques pour les enfants/adolescents déshérités et les familles, organisée sur l'initiative du CPLRE avec l'appui des autorités de Saint-Petersbourg, du 2 au 4 avril 1998 et notamment de la Déclaration finale adoptée à l'unanimité à l'issue de la Conférence à laquelle ont participé, en tant que rapporteurs, non seulement des villes et régions européennes mais aussi des ONG engagées dans la protection de l'enfance et la lutte contre la misère ;
- ii. du rapport présenté par M. K.-C. Zahn (Allemagne) à la suite de cette Conférence.

2. Rappelant :

- i. que les objectifs fondamentaux du Conseil de l'Europe sont la sauvegarde et la promotion des droits de l'homme, de l'Etat de droit et de la démocratie et que le Plan d'action adopté lors du 2^e Sommet des Chefs d'Etat et de gouvernement a mis particulièrement l'accent sur la protection de la dignité humaine contre l'exclusion sociale et sur la protection de l'enfance ;
- ii. la Convention européenne des Droits de l'Homme, la Charte sociale européenne et la Charte sociale révisée ;
- iii. la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant ;
- iv. la Charte européenne de la participation des jeunes à la vie municipale et régionale adoptée par la Résolution 237 de la CPLRE ainsi que les autres textes visant les droits fondamentaux et les droits du citoyen des plus démunis en Europe²;

1. Discussion et adoption par la Commission Permanente le 5 mars 1999 (voir doc. CG (5) 24, projet de résolution présenté par M. K.C. Zahn, Rapporteur).

2. – Résolution 243 (1993) sur citoyenneté et grande pauvreté: la Déclaration de Charleroi ;
– Résolution 244 (1993) sur le droit au logement et les conditions de sa mise en œuvre par les autorités locales et régionales ;
– Résolution 41 et Recommandation 26 (1996) sur «Santé et citoyenneté: l'accès aux soins des plus démunis en Europe» ;
– Résolution 43 (1997) sur l'ouverture de l'Europe à tous les jeunes : villes et régions en action.

v. les prises de position de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, notamment la Recommandation 1121(1990) relative aux droits des enfants et la Recommandation 1286 (1996) relative à une stratégie européenne pour les enfants ;

vi. la Recommandation n° R (87) 3 du Comité des Ministres sur les Règles pénitentiaires européennes, qui vise à garantir le respect de règles minimales d'humanité et de dignité dans les établissements pénitentiaires ;

vii. les «Conclusions et Recommandations» formulées en 1994 par le Comité directeur sur la politique sociale du Conseil de l'Europe sur «les enfants de la rue» ;

viii. l'appui déterminant donné par le CPLRE aux projets menés par des ONG à Saint-Petersbourg entre 1995 et 1997 en faveur de la jeunesse déshéritée, avec le soutien financier du Bureau communautaire d'aide humanitaire (ECHO).

3. Souligne :

i. que les conditions de vie des jeunes, adolescents, voire très jeunes enfants qui, sans abri, privés de ressources, soins, protection et éducation, vivent dans les rues et les autres espaces de nos villes, régions et campagnes, comme d'ailleurs celles de familles très démunies et d'adolescents emprisonnés pour de longues périodes, en attente de jugement, dans des structures totalement inappropriées, constituent une atteinte aux droits de l'homme en général et aux droits de l'enfant en particulier ;

ii. que la société civile toute entière et ses représentants élus ou nommés ont l'obligation non seulement morale mais aussi et surtout juridique, de tout mettre en œuvre pour garantir le droit des enfants à la protection juridique, notamment le droit de vivre d'une façon convenable dans la famille d'origine ou, lorsque cela s'avère impossible, dans des structures adéquates de remplacement ;

iii. le rôle d'impulsion des autorités locales, en partenariat avec la société civile, les institutions publiques, les familles et les enfants démunis pour la conception, la coordination et l'évaluation de politiques publiques innovatrices et efficaces, qui, cependant, ne se bornent pas à l'urgence mais se tournent résolument vers l'avenir.

4. Recommande aux autorités locales et régionales de la Grande Europe :

i. de prendre en considération les résultats de la Conférence de Saint-Petersbourg et notamment la Déclaration finale annexée à la présente Résolution ;

ii. de réorienter leurs politiques publiques, de façon à accorder une attention prioritaire aux enfants, adolescents et familles qui sont dans des situations de grande précarité et de dénuement ;

iii. de combattre l'état d'abandon dans lequel se trouvent les enfants et les adolescents qui vivent dans les rues par :
– de nouvelles approches, un travail assidu de suivi, une identification des familles, un travail de réinsertion sociale, y compris l'orientation des mineurs sans famille ;
– une coordination très étroite avec les autorités judiciaires impliquées localement ;

Résolution 74

- le remplacement des mesures répressives par des mesures de prévention ;
- iv. d'intervenir d'une façon coordonnée avec les services de police, les autorités judiciaires et autres autorités concernées dans les domaines de la prévention et de la rééducation des enfants/adolescents appartenant aux groupes à risque :
 - en vue d'éviter toute rupture inutile entre les familles et les enfants/adolescents pouvant entraîner ces derniers dans la rue ;
 - en envisageant une véritable promotion familiale et un accès aux droits fondamentaux (logement, ressources, protection sanitaire et sociale, éducation, etc.) ;
- v. d'appuyer toute réforme de structure des systèmes judiciaires relatifs aux mineurs, y compris le remplacement des prisons de détention préventive par des institutions d'accompagnement, d'éducation et d'orientation en attente de jugement qui pourraient être confiées à des associations agréées ;
- vi. de se prononcer en faveur de la création de « médiateurs » chargés de promouvoir et de défendre les droits de l'homme et les droits de l'enfant à tous les niveaux de compétence territoriale ;
- vii. de soutenir par tous les moyens possibles et notamment par des mesures législatives et financières, les ONG, les associations, groupes de bénévoles et volontaires qui œuvrent pour le bien-être des jeunes démunis et de leurs familles.

En ce qui concerne la région de Saint-Pétersbourg

- i. de passer des accords de coopération avec Saint-Pétersbourg sur les plan administratif et de la formation du personnel local dans les domaines sociaux et sanitaires ;
- ii. de promouvoir et faciliter des rencontres et des échanges d'expériences entre les responsables de la magistrature et de la police dans le domaine du droit pénal des mineurs ;
- iii. de promouvoir et soutenir des accords de partenariat entre des associations actives sur leur territoire et des associations de bénévoles et volontaires du territoire de Saint-Pétersbourg ainsi qu'entre institutions publiques et privées s'occupant de l'enfance et de la jeunesse en détresse et des familles ;
- iv. d'envisager, en coopération avec le monde associatif, des programmes de formation pour les travailleurs sociaux, les travailleurs des rues ainsi que des échanges de jeunes ;
- v. de participer avec les ONG intéressées à la création à Saint-Pétersbourg d'un observatoire sur le monde des jeunes et d'une école de formation permanente au volontariat.

5. Décide :

- i. de continuer à l'avenir à apporter son soutien à l'action engagée à Saint-Pétersbourg par des associations russes et étrangères en faveur des enfants et des jeunes des milieux très pauvres, les enfants de la rue et les adolescents

emprisonnés, notamment ceux qui sont en attente de jugement ;

- ii. d'appuyer les propositions visant la création à Saint-Pétersbourg, avec l'aide du volontariat européen, d'un « observatoire » sur le monde des jeunes ainsi que d'une école de formation permanente au volontariat ;
- iii. de favoriser tout contact, échange, partenariat, projet commun entre les ONG, les associations, les institutions publiques et privées des villes et régions d'Europe et en particulier avec Saint-Pétersbourg, ayant pour but la promotion et la défense des droits de l'homme et des droits de l'enfant ;
- iv. d'encourager les ONG ayant statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe, à jouer un rôle actif dans les domaines couverts par la présente Résolution ;
- v. de revenir ultérieurement avec l'aide du Secrétariat sur la mise en œuvre de la présente Résolution et de la Déclaration y annexée.

Annexe

Déclaration finale de la Conférence internationale

Les politiques pour les enfants/adolescents déshérités et les familles

Saint Pétersbourg, 2-4 avril 1998

Les participants à la conférence internationale sur « les politiques pour les enfants/adolescents déshérités et les familles », qui s'est tenue à Saint-Pétersbourg du 2 au 4 avril 1998 à l'initiative du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe,

après avoir entendu :

- les exposés de responsables politiques de villes et régions de Saint-Pétersbourg (Russie), Hambourg (Allemagne), Padoue (Italie), Bucarest (Roumanie), Strasbourg (France), London Borough of Newham (Royaume-Uni), Pushkin (Russie), Dublin (Irlande), Budapest (Hongrie) ainsi que d'autres villes et régions de la Grande Europe, sur les politiques menées pour les enfants/adolescents déshérités et les familles ;
- le point de vue de parlementaires, élus locaux et régionaux, experts et chercheurs, directeurs d'établissements pénitentiaires et d'autres institutions ;
- les exposés de juges pour enfants de Saint-Pétersbourg (Russie), Bobigny (France), East London Borough of Tower Hamlets et Newham (Royaume-Uni), sur le rôle des autorités judiciaires dans un contexte local ;
- des représentants d'organisations non gouvernementales, d'associations et du volontariat de divers pays européens ;
- les conclusions d'une table ronde qui a réuni des représentants des différents groupes de participants à la conférence ;

1. Constatent l'existence, dans toute l'Europe, de mineurs dont les conditions de vie constituent une atteinte aux droits de l'homme et aux droits de l'enfant reconnus

dans plusieurs conventions internationales acceptées ou ratifiées par la vaste majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe ;

2. Constatent, en particulier, que ces conditions de vie particulièrement inhumaines frappent surtout les enfants et les jeunes des milieux très pauvres, les enfants de la rue et les jeunes emprisonnés, notamment ceux qui sont en attente de jugement ;

3. Soulignent que la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies proclame le droit des enfants d'être protégés, d'avoir accès aux droits et d'être considérés comme des citoyens actifs ;

4. Estiment que ce droit est en même temps une obligation ardente des sociétés civiles et des autorités publiques librement élues ou nommées à tous les niveaux de compétence territoriale ; les sociétés civiles et les représentants politiques et administratifs ont, en particulier, le devoir moral mais aussi juridique de fournir à tout mineur en difficulté ou en danger le soutien et l'aide adaptés à l'état de gravité de sa situation ;

5. Déclarent que tout mineur a le droit inaliénable de vivre d'une façon convenable dans sa famille d'origine et, lorsque cela s'avère impossible, le droit d'être intégré dans des familles d'accueil ou dans des structures d'accueil publiques ou privées adéquates ;

6. Sont convaincus que la mise en œuvre efficace des conventions et textes internationaux relatifs aux droits de l'enfant nécessite une coopération et une solidarité internationales, profondes, durables et fondées sur la confiance, que le Conseil de l'Europe et ses Etats membres ont les moyens de concevoir et de mettre en œuvre ;

7. Soulignent le rôle important que peuvent et doivent jouer les autorités municipales et les autorités judiciaires dans un contexte local pour inciter les différents services qui s'occupent de la jeunesse à élaborer des alternatives novatrices et imaginatives aux pratiques actuelles et à formuler d'une façon coordonnée une politique pour la jeunesse ;

8. Soulignent l'actualité et la pertinence des «Conclusions et Recommandations» formulées en 1994 par le Comité directeur sur la politique sociale du Conseil de l'Europe sur «les enfants de la rue» et partagent les considérations exprimées par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans la Recommandation 1221 (1990) relative aux droits de l'enfant et la Recommandation 1286 (1996) relative à une stratégie européenne pour les enfants.

A. Soulignent une urgence extrême : combattre sans plus tarder l'état d'abandon dans lequel se trouvent les enfants et les adolescents qui vivent dans les rues et autres espaces de nos villes, régions et campagnes, par :

1. un travail patient d'approche et de présence délicates auprès de ces jeunes, mené par des travailleurs de rue, des bénévoles, des autorités publiques de toute origine, avec l'aide des citoyens particulièrement avertis ;

2. des premiers contacts visant à instaurer un rapport de confiance réciproque entre les jeunes et les adultes, grâce à des offres d'aide en vue de satisfaire les besoins essentiels des jeunes, tant sur le plan matériel que moral ;

3. un travail assidu de suivi des jeunes et en même temps d'identification des familles lorsqu'elles existent, visant à explorer toute possibilité de renouer, si nécessaire dans l'intérêt des jeunes, les contacts entre celles-ci et les jeunes ;

4. un travail de réinsertion sociale qui exige l'intervention de plusieurs acteurs sous le contrôle de l'autorité judiciaire (ou autre autorité compétente) chargée de la protection des mineurs, notamment lorsqu'il s'agit de choisir la destination définitive du jeune ;

5. la prise en charge intégrale, affective et éducative des enfants, lorsque les liens avec les familles sont définitivement coupés ou lorsqu'ils sont sans famille ;

6. une orientation éducative et professionnelle des jeunes adolescents.

B. Formulent une grande exigence : revoir les structures et le fonctionnement de la justice de mineurs conformément aux standards minimums des Nations Unies relatifs aux règles de l'administration de la justice juvénile (1985) :

1. en réexaminant périodiquement l'âge de la responsabilité pénale beaucoup trop faible dans certains pays, à la lumière des différentes politiques de prévention et de leurs résultats ;

2. en prévoyant une protection judiciaire spéciale et une procédure spéciale pour les mineurs (création de tribunaux ou de cours pour enfants, lois pénales spéciales pour les jeunes, etc.) ;

3. en garantissant à chaque mineur faisant l'objet d'une procédure judiciaire, un examen immédiat de son cas et dans le respect de délais impératifs, en éliminant ainsi la nécessité de structures de détention préventive de longue durée : «*Justice delayed is justice denied*» ;

4. en assurant une assistance juridique, psychologique et sociale pour les jeunes démunis, laquelle pourrait être fournie par des professionnels bénévoles (associations, ONG), agréés par les autorités judiciaires ;

5. en prévoyant, en dernier ressort, des peines de substitution à l'emprisonnement ou des peines d'emprisonnement ayant une durée minimale strictement fixée dans une fourchette instaurée légalement ;

6. en remplaçant progressivement les mesures répressives par des mesures éducatives ainsi que les prisons par des «communautés» ou des «foyers» capables d'accompagner étroitement les jeunes, de les éduquer véritablement et de les former professionnellement. Ces institutions pourraient être confiées, par convention publique, à des groupements ou associations de volontaires reconnus à la fois par les autorités judiciaires et les autorités locales.

C. Proclament la priorité de la prévention sur la répression, fondée sur des politiques en conformité avec les Principes directeurs des Nations Unies sur la prévention de la délinquance juvénile (1985):

1. qui peuvent s'avérer finalement conformes aux exigences d'une société civile, de l'humanité et de l'efficacité car généralement moins coûteuses que n'importe quelle autre politique axée sur des structures rigides et durables de répression. Il est désormais prouvé, en effet, que les enfants et les jeunes sans logement risquent, tôt ou tard, d'entrer en conflit avec les lois pénales: il convient par conséquent de prévenir l'entrée ou la progression des jeunes dans le système pénal en leur procurant un soutien et un cadre de vie stables;
2. qui visent à désenclaver et à coordonner les différents services, départements, acteurs publics et privés, en vue d'éviter toute rupture inutile entre les familles et les jeunes enfants ou adolescents;
3. qui identifient les groupes de jeunes et de familles en détresse, leur assurent progressivement une véritable promotion familiale, un accès aux droits fondamentaux (santé, logement, etc.), en associant les enseignants et autres acteurs sociaux (services sociaux et sanitaires, police, si nécessaire, et juges pour enfants), sans oublier les personnes concernées en tant que véritables partenaires;
4. qui mettent en œuvre pour les parents et les jeunes des programmes d'éducation parentale à l'intérieur ou en dehors des établissements scolaires;
5. que chaque autorité publique devrait mettre en œuvre d'une façon coordonnée à la lumière d'un plan établi sur une base de proximité selon le principe de subsidiarité et de partage des compétences;
6. qui s'appuient sur un volontariat actif, capable de compléter l'action des pouvoirs publics et de s'attaquer à des problèmes que ceux-ci ne se posent même pas et de créer ainsi un réseau de solidarités de base inégalé;
7. évaluées périodiquement, au moyen d'études d'impact, par exemple, pour vérifier qu'elles atteignent véritablement les plus démunis.

Recommandent :

Aux Etats :

1. le respect total et la mise en œuvre complète de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant;
2. d'établir des peines exemplaires pour tous ceux qui exploitent économiquement, sexuellement ou d'une autre façon, les enfants déshérités;
3. de créer partout en Europe, une nouvelle institution juridique: l'«Ombudsman» ou «médiateur» chargé de promouvoir et de défendre les droits de l'enfant ancrés dans la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant;

4. que le partage des responsabilités et des compétences avec les collectivités locales dans un domaine aussi significatif que les droits de l'homme et de l'enfant, soit accompagné d'un partage convenable des ressources financières.

Aux collectivités locales de la Grande Europe :

1. de «régler et gérer», conformément à la Charte européenne de l'autonomie locale, les affaires publiques «au profit de leurs populations», y compris, par conséquent et d'une façon prioritaire, les enfants/adolescents et les familles qui sont dans des situations de grande précarité et de grand besoin;
2. d'intervenir d'une façon coordonnée avec les services de police, les autorités judiciaires et autres autorités concernées dans les domaines de la prévention et de la rééducation des enfants/adolescents et des familles appartenant aux groupes à risque;
3. de soutenir par tous les moyens possibles et notamment par des mesures législatives et financières, les associations, groupes de bénévoles et volontaires qui œuvrent pour le bien-être des jeunes déshérités et de leurs familles;
4. d'appuyer le partenariat avec les autorités locales et judiciaires d'autres villes et régions d'Europe, en vue d'organiser des programmes d'échanges et de formation intra-européens pour magistrats, avocats, représentants de la police et représentants d'autres autorités concernées, actifs dans le domaine du droit pénal des mineurs.

En ce qui concerne Saint-Pétersbourg :

5. une coopération plus poussée entre la Région de Saint-Pétersbourg et des régions d'autres pays européens dans les domaines sociaux et sanitaires, aboutissant à des accords sur le plan administratif et de la formation du personnel;
6. l'initiation urgente du personnel administratif, judiciaire et de police, à la Convention relative aux droits de l'enfant et au traitement professionnel de la problématique des enfants appartenant aux groupes à risque;
7. de favoriser les accords autonomes et volontaires de partenariat et de jumelage entre associations appartenant à des pays différents et notamment avec les associations de volontaires de Saint-Pétersbourg dans le but d'échanges d'information et de formation réciproques;
8. la création à Saint-Pétersbourg, avec l'aide du volontariat européen, d'un «Observatoire» sur le monde des jeunes ainsi qu'une école de formation permanente au volontariat qui pourrait promouvoir, faciliter et mettre en œuvre des projets et des réseaux européens;
9. de soutenir toute initiative des autorités de Saint-Pétersbourg visant à créer un «médiateur» pour les droits de l'enfant, ayant les moyens de remplir sa mission de façon effective;

10. d'accueillir favorablement les propositions de l'UNICEF de fournir une aide en vue de :

– renforcer la coordination des efforts déployés et des activités menées par les autorités publiques et le secteur non gouvernemental auprès des enfants et des adolescents ;

– créer la fonction de « médiateur » pour les droits des enfants ;

– soutenir des initiatives en matière de justice juvénile, notamment la formation de juges pour enfants, en reproduisant un projet pilote déjà poursuivi dans un arrondissement de la ville de Moscou.